

SENTENCIA T-171/10

(Marzo 08, Bogotá DC)

DERECHO DE PETICION-Alcance y contenido

DERECHO DE PETICION EN MATERIA PENSIONAL-Términos para resolver

ACCION DE TUTELA-Orden a CAJANAL de pronunciarse de fondo sobre la solicitud de reliquidación de la pensión de gracia

Referencia: Expediente T-2.445.973.

Accionante: César Franco Henao.

Accionados: Caja Nacional de Previsión Social en liquidación - CAJANAL.

Fallos de tutela objeto revisión: Sentencia del Juzgado Cincuenta y Uno Penal del Circuito de Descongestión de Bogotá del 21 de julio de 2009 (sin impugnación).

Magistrados de la Sala Segunda de Revisión: Mauricio González Cuervo, Juan Carlos Henao Pérez y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo.

## I. ANTECEDENTES.

1. Demanda de tutela.

1. Elementos de la demanda.

\* Derechos fundamentales invocados: derecho de petición.

\* Conducta que causa la vulneración: la entidad accionada no ha dado respuesta al derecho de petición presentado por el accionante el 9 de febrero de 2009<sup>1</sup>.

\* Pretensión: ordenar a CAJANAL dar respuesta a la petición presentada por el señor César Franco Henao.

#### 1. Fundamentos de la pretensión.

El demandante presentó acción de tutela contra la Caja Nacional de Previsión Social -CAJANAL-<sup>2</sup>, dado que hasta la fecha de interposición de la demanda no le han dado respuesta a la petición por él presentada el 9 de febrero de 2009, afirmación que sustenta de la siguiente manera:

1. Mediante Resolución No. 22379 del 27 de mayo de 2008 la entidad accionada reliquidó la pensión gracia del accionante<sup>3</sup>.

1. El 09 de febrero de 2009 presentó ante CAJANAL derecho de petición solicitando la aclaración de la Resolución No. 22379 del 27 de mayo de 2008<sup>4</sup>, pues consideró que en dicha resolución no se tuvieron en cuenta todos los factores salariales que devengó de acuerdo con el certificado salarial que anexó en original<sup>5</sup>.

1. A la fecha de presentación de la tutela, esto es, 08 de julio de 2009, la entidad accionada no había emitido respuesta a la mencionada petición<sup>6</sup>.

1. Respuesta de la accionada.

El 10 de julio de 2009, el Juzgado Cincuenta y Uno Penal del Circuito de Descongestión de Bogotá admitió la demanda y ordenó comunicar de la misma a la entidad demandada, otorgándole un (1) día para que ejerciera su derecho de defensa y se pronunciara sobre cada uno de los puntos de la demanda. Así mismo, le advirtió a la accionada, que si el informe no fuere rendido dentro del plazo señalado, se tendrían como ciertos los hechos y la tutela se resolvería de plano, conforme al artículo 2 del Decreto 2591 de 1991.

Vencido el término señalado, CAJANAL no se pronunció.

3. Decisiones adoptadas dentro del proceso de tutela:

1. Primera Instancia (Juzgado Cincuenta y Uno Penal del Circuito de Descongestión de Bogotá del 21 de julio de 2009.)

Negó por improcedente la acción de tutela. El juez basó su fallo en el contenido del Plan de Acción presentado por CAJANAL a todos los despachos judiciales, como consecuencia de la orden impuesta por la Corte Constitucional en la Sentencia T-1234 de 2008. En esa ocasión, la Corte ordenó a CAJANAL el señalamiento de los tiempos estimados de respuesta, según los distintos tipos de solicitud, a partir del momento en el que la solicitud estuviese completa, y con los cuales, salvo particularidades en los casos concretos que lo impidiesen, podría comprometerse la entidad.

De acuerdo con lo anterior, el plazo acordado por CAJANAL para dar respuesta a la petición del accionante, por tratarse de una reliquidación de la pensión gracia, es de doce (12) meses, los cuales, para el momento de la presentación de la demanda de tutela, no se han cumplido, por lo que la accionada aún cuenta con un lapso dentro del cual puede pronunciarse sobre la solicitud del peticionario.

1. Actuación cumplida por la Corte Constitucional.

1. Mediante Auto del dos (2) de diciembre de dos mil nueve (2009), el Magistrado Sustanciador solicitó las siguientes pruebas:

Primero: Ordenar que por Secretaría General se oficie al Gerente Liquidador de CAJANAL o quien haga sus veces, para que dentro del término de cinco (5) días siguientes a la recepción de la comunicación que se le dirija:

1. Envíe al despacho copia de la respuesta emitida por CAJANAL a la petición presentada por la apoderada del señor César Franco Henao y la respectiva notificación.

Segundo: Ordenar que por Secretaría General se oficie al señor César Franco Henao y a su apoderado, el señor Osman Hipólito Roa Sarmiento, para que dentro del término de cinco (5) días siguientes a la recepción de la comunicación que se le dirija:

1. Informe a este despacho si a la fecha, la entidad ya le notificó la respuesta correspondiente a la petición por él presentada el 09 de febrero de 2009.

1. Envíe al despacho copia de la respuesta emitida por CAJANAL a la petición referida y la respectiva notificación.

1. El 14 de diciembre de 2009, el señor Osman Hipólito Roa Sarmiento, apoderado del accionante, respondió la solicitud requerida por este despacho, informando que “[a] la fecha de presentación de este escrito la Entidad accionada no ha dado respuesta alguna a la petición radicada el 09 de febrero de 2009.7”

II. CONSIDERACIONES.

## 1. Competencia.

La Sala es competente para la revisión del caso, con fundamento en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política, desarrollados en los artículos 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991, y en cumplimiento del auto del 05 de noviembre de 2009 de la Sala de Selección de Tutelas Número Once de la Corte Constitucional.

### 1. Problema de constitucionalidad.

Corresponde a la Sala resolver el siguiente problema jurídico: ¿De acuerdo con lo establecido en la Sentencia T-1234 de 2008 vulnera la entidad accionada el derecho fundamental de petición de los ciudadanos, cuando omite dar una respuesta dentro de los 15 días siguientes a la radicación de la solicitud?

Con el propósito de dar respuesta al asunto de la referencia, esta Sala estudiará el derecho de petición con relación al caso específico de CAJANAL relacionado con la Sentencia T-1234 de 2008 y las ordenes que de dicho pronunciamiento se desprendan.

#### 2.1. El derecho de petición. Reiteración jurisprudencial.

El artículo 23 de la Constitución Política establece que “Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución (...)”. En desarrollo de dicho mandato Constitucional la jurisprudencia de esta Corporación ha reiterado<sup>8</sup> que el derecho de petición es fundamental, por dos razones, la primera, dado que es determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa y, la segunda, porque con él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión. Así mismo, la Corte ha establecido que el núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna del asunto, pues sería inocuo contar con la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o deja de notificar el sentido de lo decidido. En ese orden, la respuesta, debe cumplir con ciertos requisitos, a saber: i) ser oportuna; ii) resolver de fondo, en forma clara, precisa y de manera

congruente con lo solicitado; iii) ser puesta en conocimiento del peticionario. Con todo, cuando no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición<sup>9</sup>.

En relación con el término que tiene la administración para resolver oportunamente las peticiones formuladas, por regla general, se acude al artículo 6º del Código Contencioso Administrativo<sup>10</sup> que señala 15 días para resolver. El mismo artículo establece que de no ser posible cumplir con la respuesta dentro de los 15 días correspondientes, antes de que se cumpla con el término, la autoridad o el particular deberá explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación. Para este efecto, el criterio de razonabilidad del término será determinante, puesto que deberá tenerse en cuenta el grado de dificultad o la complejidad de la solicitud.

En principio, en relación con los derechos de petición que buscan el reconocimiento de derechos pensionales, la Corte ha reiterado que “la definición de la titularidad y el reconocimiento de una pensión ante la administración, constituye en principio un asunto ajeno al ámbito de la jurisdicción constitucional en sede de tutela 11”, por lo tanto, la competencia del juez de tutela se limita a la verificación de los términos establecidos legalmente para dar respuesta a las solicitudes elevadas por los peticionarios en aras de garantizar una respuesta que resuelva lo pedido<sup>12</sup>.

Es así como, en la Sentencia SU-975 de 2003 la Corte Constitucional unificó su jurisprudencia señalando los términos que tiene la administración, para dar respuesta a los derechos de petición sobre pensiones, así:

(i) 15 días hábiles para todas las solicitudes en materia pensional –incluidas las de reajuste– en cualquiera de las siguientes hipótesis: a) que el interesado haya solicitado información sobre el trámite o los procedimientos relativos a la pensión; b) que la autoridad pública requiera para resolver sobre una petición de reconocimiento, reliquidación o reajuste un término mayor a los 15 días, situación de la cual deberá informar al interesado señalándole lo que necesita para resolver, en qué momento responderá de fondo a la petición y por qué no le es posible contestar antes; c) que se haya interpuesto un recurso contra la decisión dentro del trámite administrativo.

(ii) 4 meses calendario para dar respuesta de fondo a las solicitudes en materia pensional,

contados a partir de la presentación de la petición, con fundamento en la aplicación analógica del artículo 19 del Decreto 656 de 1994 a los casos de peticiones elevadas a Cajanal;

(iii) 6 meses para adoptar todas las medidas necesarias tendientes al reconocimiento y pago efectivo de las mesadas pensionales, ello a partir de la vigencia de la Ley 700 de 2001.

Cualquier desconocimiento injustificado de dichos plazos legales, en cualquiera de las hipótesis señaladas, acarrea la vulneración del derecho fundamental de petición. Además, el incumplimiento de los plazos de 4 y 6 meses, respectivamente, amenazan la vulneración del derecho a la seguridad social.

Pese a lo anterior, en la sentencia T-1234 de 2008, la Sala Cuarta de Revisión analizó la situación específica de CAJANAL, concluyendo que la entidad se encuentra en un problema estructural y resolvió que mientras no se resuelva dicho problema estructural, siempre y cuando la entidad suministre al interesado información sobre las razones del atraso y sobre las medidas que se adelantan para superarlo, así como un tiempo estimado de respuesta, no puede considerarse como una violación del derecho de petición, susceptible de amparo Constitucional, la demora en la respuesta que no exceda del plazo requerido estimado por la entidad, siempre que éste se considere razonable por el juez constitucional.

Razón por la cual, dispuso que el Director de CAJANAL, debía comprometerse con unos tiempos de respuesta que a criterio del juez constitucional fueran razonables, a la luz de las deficiencias que actualmente presenta la entidad, además, debía presentar un plan de acción que incluyera, una relación de medidas concretas orientadas a superar gradualmente, en un horizonte de tiempo determinado, el atraso de CAJANAL. El 03 de junio de 2009 el señor Augusto Moreno Barriga y la Gerente General (E) de CAJANAL remitieron a la Sala Cuarta de Revisión el Plan de Acción solicitado.

Frente al referido Plan de Acción presentado, mediante auto 305 del 22 de octubre de 2009, la Sala Cuarta de Revisión resolvió:

Primero. Aprobar el Plan de Acción presentado por Cajanal EICE en liquidación, en los siguientes aspectos y de la manera como se puntualizan por la Sala:

a. Se realizará el traslado oportuno y adecuado de los afiliados de CAJANAL a la Administradora del Régimen de Prima Media del Instituto de Seguro Social - ISS, en los términos del artículo 4º del Decreto 2196 de 2009, de manera que las nuevas solicitudes puedan resolverse en los términos de ley. Se consideran nuevas solicitudes las presentadas a partir del 26 de junio de 2009.

b. Para las solicitudes represadas, se consideran tiempos razonables de respuesta, contabilizados a partir del momento en el que la solicitud estuvo completa, de manera que el término que a continuación se precisa viene corriendo desde entonces, los siguientes:

Reconocimiento cualquier pensión: 9 meses

Reconocimiento 6 meses

Notificación 1 mes

Inclusión en nómina 2 meses

Indemnización sustitutiva: 10 meses

Reconocimiento 7 meses

Notificación 1 mes

Inclusión en nómina 2 meses

Reliquidación de cualquier pensión: 10 meses

Reconocimiento 7 meses

Inclusión en nómina 2 meses

Derechos de petición: 3 meses

Se reitera que los términos indicados no se contabilizan desde la fecha del presente proveído, sino desde cuando la respectiva solicitud se haya presentado de manera completa. Al respecto debe precisarse que la entidad debe informar al interesado, a más tardar, en un lapso de diez días, cuáles documentos o requisitos se requiere acompañar o satisfacer para

que la documentación se entienda presentada de manera completa.

Cuando la notificación se realice antes del tiempo estimado, el excedente se descontará del tiempo total.

En cuanto al derecho de petición, se entiende referido a situaciones distintas de las relacionadas de manera específica y el plazo estimado se fija para la respuesta de fondo y definitiva, sin perjuicio de la obligación de responder en 15 días los asuntos que no requieran de un plazo adicional, o de informar sobre esa circunstancia y sobre el tiempo estimado de respuesta, dentro de esos mismos 15 días.

El anterior criterio se aplica para todos los plazos propuestos y la respuesta inicial se podrá hacer a través del formato incluido en el Plan de Acción, siempre que, en cada caso, se individualicen las condiciones de cada solicitante.

Segundo. No se aprueban los plazos estimados para el reconocimiento y pago del auxilio funerario, de la sustitución pensional y de la pensión de sobrevivientes, los cuales, mientras no sea presentado un nuevo estimado que se considere razonable por esta Sala, serán, para los efectos de lo dispuesto en la Sentencia T-1234 de 2008, los previstos en la ley.

Tampoco se aprueba la aplicación de los términos previstos en el plan de acción a los fallos judiciales que reconozcan prestaciones a cargo de Cajanal lo cuales deberán cumplirse en los términos en ellos previstos, de acuerdo con la ley.

Tercero. CAJANAL EICE, en liquidación, deberá presentar a esta Sala informes bimensuales sobre el avance en la aplicación del Plan. En el primer informe deberá incluir:

3.1. La descripción sobre la manera como se hizo la transferencia al ISS de sus afiliados cotizantes, así como de los conocimientos sobre la forma de adelantar el proceso de sustanciación de los actos administrativos de reconocimiento de pensión de los mismos, y de los soportes para que tal proceso se realice cumplidamente.

3.2 Un inventario actualizado de las solicitudes represadas, discriminado por tipo de solicitud y por antigüedad de acuerdo con rangos trimestrales.

3.3. Una relación sobre el avance en la atención de las solicitudes represadas.

3.4. La identificación precisa y detallada de los recursos necesarios para llevar a cabo el plan propuesto y de los instrumentos que se hayan dispuesto para la verificación y control que permitan medir el avance, el estancamiento o el retroceso en la materia.

2.2. Caso concreto.

2.2.1. El señor César Franco Henao elevó un derecho de petición ante CAJANAL el 09 de febrero de 2009 con el fin de obtener la aclaración de la resolución de reliquidación de su pensión gracia, al considerar que no se tuvieron en cuenta todos los factores salariales que devengó de acuerdo con el certificado salarial que dijo haber anexado en original.

2.2.2. El juez de instancia negó el amparo teniendo en cuenta que el plazo acordado por CAJANAL para dar respuesta a la petición del accionante de reliquidación de la pensión gracia, es de doce (12) meses, los cuales, para el momento de la presentación de la demanda de tutela, no se habían cumplido, por lo que consideró que la accionada aún contaba con un lapso dentro del cual podía pronunciarse sobre la solicitud del peticionario.

2.2.3. No es de recibo para esta Sala el argumento del juez de instancia, pues si bien a la fecha del fallo no se había cumplido un término, unilateralmente impuesto por CAJANAL, para responder los derechos de petición, desconoció la orden dada a dicha entidad en la sentencia T-1234 de 2008 en la cual le ordenó informar a todas las personas que le presentaran solicitudes en desarrollo de su objeto: “a) El listado de requisitos para que pueda producirse una respuesta de fondo. b) Las razones por las cuales Cajanal no está en condiciones de dar una respuesta en los términos legales y jurisprudenciales. c) El tiempo estimado de respuesta, de acuerdo con el tipo de solicitud. d) Las gestiones específicas que adelanta la entidad en orden a ajustar sus tiempos de respuesta a los términos legales.” Advirtiendo que “mientras no se resuelva el problema estructural que afecta a Cajanal y que dio lugar a la declaratoria de un estado de cosas inconstitucional, cumplido el anterior requisito, no se considerará una violación del derecho de petición susceptible de amparo constitucional la demora en la respuesta que no exceda del plazo requerido estimado por la entidad, siempre que éste se considere razonable por el juez constitucional.” (Subrayado fuera del texto). Por ende, el juez obvió el deber de CAJANAL de informar al peticionario lo impuesto por la mencionada sentencia.

2.2.4. Sumado a lo anterior y acorde con el Auto 305 del 22 de octubre de 2009, proferido por la Sala Cuarta de Revisión, el trámite que debió seguir CAJANAL para tramitar el derecho de petición presentado por el señor César Franco Henao, fue:

i. En primer lugar, debió informar al interesado, a más tardar, en un lapso de diez días, cuáles documentos o requisitos debía entregar a la entidad para que la documentación se entendiera presentada de manera completa y así iniciar el trámite correspondiente. Así mismo, debió comunicar al peticionario sobre el tiempo estimado para emitir la respuesta de fondo a su solicitud.

i. En segundo lugar, si la documentación hubiera estado completa, CAJANAL contaba con 7 meses para reconocer la reliquidación de la pensión, de ser viable, y 1 mes para notificar al peticionario.

2.2.5. De acuerdo con las pruebas aportadas al proceso, hasta la fecha han transcurrido más de doce (12) meses sin que CAJANAL haya resuelto en sentido negativo o positivo sobre la aclaración solicitada, tampoco ha dado información ni ha establecido la fecha en que dará respuesta efectiva a la petición. Es decir, que la entidad accionada no cumplió con los términos aprobados por la Corte Constitucional y por ende vulneró el derecho fundamental de petición del accionante.

### 2.3. Razón de la decisión.

Si una persona presenta petición formal ante CAJANAL solicitando la reliquidación de la pensión gracia, el trámite a seguir de parte de la entidad es informar por escrito dentro de los 10 días siguientes a la entrega del requerimiento, cuáles documentos o requisitos debe entregar a la entidad para que la documentación se entienda presentada de manera completa y así mismo debe especificar el tiempo que se demore emitir una respuesta de fondo a la solicitud, acorde con los plazos aprobados por esta Corporación.

Por su parte, al juez de tutela protegerá el derecho fundamental de petición cuando vencido el termino de 10 días CAJANAL no haya informado al peticionario lo aquí mencionado.

### III. DECISIÓN.

En mérito de lo expuesto, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

#### RESUELVE:

Primero. REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado Cincuenta y Uno Penal del Circuito de Descongestión de Bogotá del 21 de julio de 2009 que negó la acción de tutela promovida por el señor César Franco Henao en contra de la Caja Nacional de Previsión en liquidación - CAJANAL - y en su lugar, TUTELAR su derecho fundamental de petición.

Segundo. ORDENAR a la Caja Nacional de Previsión Social en liquidación, o a la entidad que haga sus veces, que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, proceda a pronunciarse de fondo, si aún no lo ha hecho, sobre el objeto de la petición elevada por César Franco Henao.

Tercero. LÍBRESE por Secretaría General la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Notifíquese, comuníquese, publíquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional. Cúmplase.

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 El derecho de petición fue presentado a través de apoderada judicial, la señora Yiniliceth Roa Sarmiento.

2 La demanda fue presentada por el señor Osman Hipólito Roa Sarmiento, apoderado del señor César Franco Henao, el 08 de julio de 2009.

3 Afirmación realizada en el escrito de tutela, ver folio 1.

4 Ver folio 3 del expediente.

5 Ibídem.

6 Afirmación realizada en el escrito de tutela, ver folio 1.

7 Folios 16 y 17 del cuaderno principal

8 Ver, entre otras, las sentencias T-012/92, T-419/92, T-172/93, T-306/93, T-335/93, T-571/93, T-279/94, T-414/95, T-529/95, T-604/95, T-614/95, SU-16/99, T-307/99, T-377/00, T-079/01, T-116/01, T-129/01, T-396/01, T-418/01, T-463/01, T-537/01, T-565/01, T-1089/01 y T-574/07.

9 Corte Constitucional, sentencias T-1089/01; T- 219/01; T-249/01; T-377/00.

10 ARTICULO 6o. TÉRMINO PARA RESOLVER. Las peticiones se resolverán o contestarán dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de su recibo. Cuando no fuere posible resolver o contestar la petición en dicho plazo, se deberá informar así al interesado, expresando los motivos de la demora y señalando a la vez la fecha en que se resolverá o dará respuesta. Cuando la petición haya sido verbal, la decisión podrá tomarse y comunicarse en la misma forma al interesado. En los demás casos será escrita.

11 Corte Constitucional, sentencia T-958/04.

12 Ver, entre otras, las sentencias T-131 y T-169 de 1996 y la T-206 de 1998.